

Er komt een nieuwe wet op het Nederlanderschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1981). Er komt een nieuwe wet op het Nederlanderschap: Een wetsvoorstel met tal van principiële vernieuwingen. *Nederlands Juristenblad*, (42), 1117-1126.

Document status and date:

Published: 28/11/1981

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Er komt een nieuwe Wet op het Nederlanderschap

Een wetsvoorstel met tal van principiële vernieuwingen

Op 23 juni 1981 is aan de Tweede Kamer een ontwerp voor een nieuwe Wet op het Nederlanderschap aangeboden (wetsontwerp 16 947; R1181). Deze nieuwe wet zal de huidige Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap van 12 december 1892 moeten vervangen. Het wetsontwerp stelt zeer principiële wijzigingen van het Nederlandse nationaliteitsrecht voor. Het is derhalve de moeite waard bij enkele punten van het wetsontwerp in de kolommen van dit tijdschrift stil te staan. Na een schets van de hoofdlijnen van het ontwerp wordt ingegaan op het voorstel, dat kinderen voortaan door geboorte Nederlander worden, indien hun vader of moeder het Nederlanderschap bezitten. In dat kader wordt ondermeer uitvoerig stilgestaan bij de op dat voorstel betrekking hebbende overgangsbepaling. Daarna worden enkele kritische opmerkingen gemaakt over de regeling van de nationaliteitsrechtelijke positie van op Nederlands grondgebied geboren (potentieel) staatloze kinderen. Vervolgens wordt bij de bespreking van de verkrijging van het Nederlanderschap door naturalisatie de verhouding van naturalisatievoorwaarden en vreemdelingenrecht aangestipt. Bij de behandeling van de voorwaarden, waarop de buitenlandse echtgenoot van een Nederlander zal kunnen worden genaturaliseerd, wordt voorts aandacht besteed aan het probleem van de internationale schijnhuwelijken. Het opstel wordt afgesloten met enkele kanttekeningen bij de in het ontwerp voorgestelde regeling m.b.t. verlies van het Nederlanderschap wegens langdurig verblijf buiten Nederland.

Hoofdlijnen van het wetsontwerp

Nederlanders door afstamming

De allerbelangrijkste verandering, die wordt voorgesteld, betreft de verkrijging van het Nederlanderschap door geboorte. Krachtens de huidige Nederlandse nationaliteitswet verwerft een wettig kind door zijn geboorte het Nederlanderschap, indien zijn vader ten tijde van de geboorte Nederlander is (art. 1, lid 1 sub a en b W Ned). Is de vader buitenlander, doch de moeder Nederlandse dan wordt door een wettig kind in de regel niet door geboorte het Nederlanderschap verworven; slechts indien het aan zijn vader geen nationaliteit ontleent en bovendien in Nederland is geboren, verwerft het de Nederlandse nationaliteit van de moeder (art. 2, lid 1 sub c W Ned). Een onwettig kind heeft volgens huidige recht de Nederlandse nationaliteit, als de moeder het Nederlanderschap bezit; dit echter tenzij het door een buitenlandse man is erkend en door die erkenning een vreemde nationaliteit heeft verworven (art. 1 lid 1 sub c en art. 2 ter W Ned). Een

uit een buitenlandse vrouw geboren onwettig kind wordt Nederlander, wanneer het door een Nederlandse man is erkend (art. 1 lid 1 sub a W Ned).

Het nu ingediende ontwerp stelt voor te bepalen, dat een kind Nederlander is, indien ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is. Een kind dat uit een buitenlandse moeder wordt geboren na de dood van zijn vader, is Nederlander, indien de vader bij diens overlijden de Nederlandse nationaliteit bezat (art. 3, lid 1 ontwerp). Een wettig kind zal dus steeds Nederlander zijn als één van zijn ouders de Nederlandse nationaliteit heeft. Een onwettig kind zal in elk geval Nederlander zijn, indien zijn moeder Nederlandse is, ook al is het door een buitenlander erkend en ontleent het aan die erkenning een vreemde nationaliteit. Als een onwettig kind uit een vreemde moeder wordt geboren, zal het Nederlander worden, wanneer het gedurende zijn minderjarigheid door een Nederlandse man wordt erkend (art. 4, lid 1 ontwerp). De reden voor deze nu voorgestelde wijziging van de verkrijging van het Nederlanderschap door geboorte is de wens man en vrouw ook in het nationaliteitsrecht gelijk te behandelen. De nationaliteitswetten van vele andere landen waren al aan het beginsel van gelijkheid van man en vrouw aangepast.¹

Positie van de buitenlandse echtgenoot van een Nederlander

Een ander zeer belangrijk voorstel houdt eveneens verband met het streven man en vrouw op alle gebieden van het recht gelijk te behandelen. Momenteel is het nog zo, dat de buitenlandse vrouw die een Nederlander huwt, door haar huwelijk een optierecht op de Nederlandse nationaliteit heeft. Door tegenover bevoegde autoriteiten een daartoe strekkende verklaring af te leggen wordt zij Nederlandse (art. 8 W Ned). De buitenlandse man die met een Nederlandse vrouw trouwt, is nationaliteitsrechtelijk in een veel minder sterke positie: wil hij Nederlander worden dan dient hij naturalisatie aan te vragen en moet dan volgens de normale procedure bij wet worden genaturaliseerd. Als het nu ingediende wetsontwerp wet wordt, zal dit alles sterk veranderen. De positie van de met een Nederlander gehuwde buitenlandse vrouw wordt minder sterk, die van een met een Nederlandse gehuwde buitenlander sterker. Voorgesteld wordt, dat beiden naturalisatie moeten verzoeken als ze Nederlander willen worden, doch bij de naturalisatieprocedure in ver-

1. Zo ondermeer in Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, Zweden.

gelijking tot andere verzoekers in een voorkeurspositie zullen verkeren. Normaliter zal voor naturalisatie worden geëist, dat de verzoeker tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, woonplaats of werkelijke verblijfplaats heeft gehad (of twee jaren, indien de betrokkene in totaal tenminste tien jaren in ons Koninkrijk heeft gewoond) (art. 8, lid 1 sub c ontwerp). Ten aanzien van iemand die met een Nederland(er)(se) is gehuwd wordt deze eis niet gesteld, doch is – mits het desbetreffende huwelijk reeds drie jaren heeft geduurd – ‘voldoende’ 1. dat de betrokkene in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving is ingeburgerd (art. 7, lid 1 ontwerp), 2. dat tegen haar/zijn verblijf van onbepaalde tijd in Nederland geen bezwaar bestaat (art. 8, lid 1 sub b ontwerp), 3. dat voorts geen sprake is van op haar/zijn gedrag gefundeerde ernstige vermoedens dat zij/hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid of de veiligheid van het Koninkrijk (art. 9, lid 1 sub a ontwerp) en 4. dat zij/hij indien zij/hij een andere nationaliteit bezit, het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen (tenzij dit in redelijkheid niet van haar/hem kan worden verlangd) (art. 9, lid 1 sub b ontwerp).

Verlies van het Nederlanderschap

Het is duidelijk, dat ondermeer door de voorgestelde toekenning van het Nederlanderschap iure sanguinis a patre *et a matre* het aantal bipatriden zeer zal toenemen. Dergelijke bipatridie wordt internationaal als onwenselijk beschouwd, getuige de ook in de considerans van het wetsontwerp genoemde Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, 4). Het is derhalve niet verbazingwekkend, dat in het wetsontwerp de voorschriften betreffende het verlies van het Nederlanderschap vergeleken met de huidige wet op het Nederlanderschap zijn aangescherpt in de hoop op deze wijze het aantal gevallen van bipatridie toch nog enigszins te beperken. Zo zal volgens het ontwerp (art. 15 sub b) elke bipatride door een daartoe strekkende verklaring afstand van zijn Nederlanderschap kunnen doen. De nu in art. 7 sub 2 W Ned gestelde eis, dat de betrokkene buiten het Koninkrijk moet wonen, wordt niet meer gesteld. Veel belangrijker dan de mogelijkheid afstand te doen van het Nederlanderschap is echter de bepaling van art. 15 sub c ontwerp: wanneer iemand na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaren woonplaats buiten Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, anders dan in dienstverband met Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen, of als echtgenoot van een persoon met een zodanig dienstverband, verliest hij de Nederlandse nationaliteit. Deze voorgestelde regeling is enerzijds ruimer, anderzijds enger dan de verliesbepaling, die we momenteel in art. 7 sub 5 W Ned kunnen vinden. Thans wordt het Nederlanderschap verloren, indien een in het buitenland geboren Nederlander na zijn meerderjarigheid 10 jaren in het buitenland woonachtig was, zonder dat hij te kennen heeft gegeven dat hij

Gerard-René de Groot is sinds 1974 wetenschappelijk medewerker voor burgerlijk recht en privaatrechtelijke rechtsvergelijking aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Van zijn hand verscheen o.a. het boekje 'Gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht' (Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking nr 25, Kluwer-Deventer 1977).

Nederlander wenst te blijven. Zolang zo'n Nederlander echter elke tien jaar keurig mededeelt, dat hij zijn Nederlanderschap wenst te behouden, blijft hij Nederlander. Deze laatste mogelijkheid komt in de nieuwe wet te vervallen: in zoverre is de voorgestelde verliesbepaling strenger dan de thans geldende regeling. In andere opzichten is de voorgestelde regeling minder streng dan de huidige: thans kan op grond van art. 7 sub 5 W Ned het verlies van het Nederlanderschap ook intreden, wanneer daarvan het gevolg is, dat de betrokkene apatride wordt: meerdere 'slordige' in het buitenland geboren Nederlanders hebben dit moeten ervaren. In de toekomst zal zo iets niet meer kunnen gebeuren; art. 14, lid 2 van het Ontwerp bepaalt, dat verlies van het Nederlanderschap uit welken hoofde ook nooit plaats heeft, indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn; en bovendien is de verliesbepaling van art. 5 sub c Ontwerp zelf ook dusdanig geformuleerd, dat zij uitsluitend op bipatriden betrekking heeft. Bijzonder plezierig is, dat de verliesbepaling uitsluitend van toepassing is, indien men de nationaliteit heeft van het land waarin men woont en geboren is. Verlies van het Nederlanderschap kan daarom in de toekomst nooit bewerkstelligen, dat men moeilijkheden krijgt met verblijfs- of vestigingsvergunningen in het land waar men woonachtig is: ook weer een hele verbetering ten opzichte van het geldend recht.

Procesrecht in nationaliteitszaken

Tenslotte moet in deze schets van de hoofdlijnen van het wetsontwerp worden gewezen op de daarin voorgestelde procedure in gevallen, dat over het al dan niet hebben van het Nederlanderschap wordt getwist. Momenteel bestaat geen uniforme procedure m.b.t. de vraag of iemand al dan niet Nederlander is. De procedure is verschillend al naar gelang de context waarin de vraag zich voordoet. In het kader van een procedure tot verbetering van het kiesregister dient de vraag betreffende het Nederlanderschap van een persoon primair te worden beantwoord door burgemeester en wethouders. Tegen de door dezen genomen beslissing kan men in beroep komen bij de kantonrechter, terwijl men tegen diens beslissing cassatieberoep bij de Hoge Raad kan instellen. In het kader van een uitleveringsverzoek is in de eerste plaats echter de rechtbank geroepen om over de vraag van het Nederlanderschap te beslissen; ook dan is beroep in cassatie bij de Hoge Raad mogelijk. In weer andere gevallen beslist de Hoge Raad evenwel in eerste en enige instantie over de vraag of iemand Nederlander is: ingevolge art. 43 Vreemdelingenwet kan ieder aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, of die aan enige maatregel is

onderworpen welke slechts op vreemdelingen kan worden toegepast, daarover beklag doen bij de Hoge Raad, indien hij meent Nederlander te zijn. In weer andere context zullen administratieve rechters met de vraag betreffende het Nederlandschap van een persoon worden geconfronteerd (bijv. indien iemand wordt opgeroepen voor Nederlandse militaire dienst, terwijl hij meent uitsluitend een vreemde nationaliteit te hebben). Een chaotische situatie! Het nieuwe ontwerp beoogt daarin verandering te brengen: volgens art. 17 kan een ieder, die daarbij belang heeft, de minister van Justitie een verzoek doen tot vaststelling van zijn Nederlandschap of tot vaststelling dat hij het Nederlandschap niet bezit. Ten aanzien van een overledene kunnen belanghebbenden een dergelijk verzoek doen (het antwoord op deze vraag kan ondermeer van belang zijn voor de bepaling van het toepasselijk erfrecht).

Art. 18 Ontwerp bepaalt verder, dat indien in enige zaak welke voor enige rechterlijke instantie binnen het Koninkrijk aanhangig is, het al dan niet bezitten van het Nederlandschap van een partij van belang is voor de beslissing en daarover onzekerheid bestaat, de rechter de zaak dient te schorsen en terzake een beschikking aan de minister van Justitie dient te vragen. Op deze wijze zullen vragen betreffende het Nederlandschap telkens aan dezelfde instantie – de minister van Justitie – worden voorgelegd. Het antwoord van de minister van Justitie is een beschikking in de zin van de Wet Arob, zodat tegen de genomen beslissing beroep bij de Raad van State openstaat.

Het thans ingediende ontwerp kwam niet als volkomen verrassing. Al lange tijd geleden was er bij de regering op aangedrongen de Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap te vervangen door een nieuwe wet, die rekening zou houden met het beginsel van gelijkheid van man en vrouw.² En in december 1976 publiceerde de regering derhalve een voorontwerp van een nieuwe wet op het Nederlandschap³, waarmee het onderhavige wetsontwerp in grote lijnen overeenkomt. Daar ondermeer in dit tijdschrift – door Jessurun d'Oliveira – uitgebreid bij dit voorontwerp is stilgestaan⁴, laat ik na het nu aanhangige wetsontwerp in extenso te beschrijven en volsta met een wat nader onder de loep nemen van enkele details van de zoëven weergegeven hoofdlijnen.

Verwerving van het Nederlandschap door geboorte

De voorgestelde regeling

Bij de beschrijving van de hoofdlijnen van het wetsontwerp is al gewezen op de fundamentele verandering, die de regeling van de verkrijging van het Nederlandschap door geboorte zal ondergaan, indien het ontwerp in de thans aan de Tweede Kamer gepresenteerde versie wet zal worden: voortaan zal een kind Nederlander zijn, indien ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder het Nederlandschap bezit. In beginsel is het heel goed, dat op deze wijze de gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht wordt gerealiseerd: man en vrouw geven beiden hun Nederlanderschap door aan hun kinderen. Onplezierig is echter, dat op deze wijze het aantal bipatride personen enorm toeneemt. Inzoverre gaat de voorgestelde regel bepaald in tegen het Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende de militaire verplichtin-

gen in geval van meervoudige nationaliteit. Moet derhalve de in het ontwerp voorgestelde regeling worden verworpen? De voorgestelde bepaling was ook al in het voorontwerp gepubliceerd en werd door sommigen met sceptische ogen bekeken vanwege het grote aantal gevallen van bipatridie, die door deze regeling in de hand wordt gewerkt.⁵ Art. 3 ontwerp wordt – waarschijnlijk mede derhalve – in de memorie van toelichting uitvoerig verdedigd. Het sterkste daar aangevoerde argument pro is wellicht, dat intussen vele andere Europese landen een soortgelijke regeling in hun wetgeving hebben opgenomen.⁶ Verder wordt in de toelichting gewezen op het feit, dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 27 mei 1977 een resolutie (nr. 77/13) heeft aangenomen omtrent de nationaliteit van wettige kinderen, welke het nu voorgestelde systeem van verwerving van een nationaliteit door geboorte aanbeveelt, hoewel door de resolutie ook minder vergaande oplossingen worden toegelaten, mits man en vrouw gelijk worden behandeld. Het komt mij voor, dat deze aan buitenlandse ontwikkelingen refererende argumenten zeer sterk zijn. In beginsel verdient het zeker aanbeveling om inzake de toekenning van de nationaliteit met het buitenland zoveel mogelijk in de pas te lopen; wil men van deze in het buitenland aanwezige tendensen afwijken, dan zal men zeer sterke argumenten tegen de bipatridie moeten aanvoeren. Deze argumenten contra zouden met name kunnen worden geput uit het feit dat het toekennen van het Nederlandschap aan een persoon financiële consequenties heeft⁷; hoe meer mensen de Nederlandse nationaliteit hebben, des te meer personen kunnen een beroep doen op allerlei Nederlandse sociale voorzieningen, etc. Maar toegegeven moet worden, dat deze 'kostenaspecten' waarschijnlijk niet opwegen tegen de wenselijkheid, dat de Nederlandse wetgeving parallel loopt met de tendensen die in vele andere Europese landen kunnen worden geconstateerd. Ik laat na op deze plaats bipatridie vermijdende alternatieven voor het voorgestelde art. 3 ontwerp te schetsen; ik moge daarvoor verwijzen naar mijn in december 1977 voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking verdedigde pre-advies 'Gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht'.⁸ Wel zij gewezen op het feit, dat men indien men de regeling van art. 3 zou willen amenderen ook vele andere artikelen van het ontwerp zou moeten herzien, daar vele andere bepalingen gebaseerd zijn op het uitgangspunt dat elk kind Nederlander moet worden/blijven, waar-

2. Zie het Voorlopig Verslag op wetsontwerp 12 837 (R 944) (zitting 1973/4, p. 4).

3. Het voorontwerp plus toelichting is ondermeer gepubliceerd als Bijlage bij het februari-nummer van het Personeel Statuut 1977; verder is het afgedrukt bij G. R. de Groot, Gelijkheid van man en vrouw in het nationaliteitsrecht, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, nr 25, Deventer 1977, p. 100-108.

4. NJB 1977, p. 589 e.v.

5. Vgl. de opmerkingen van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht (Bijlage II bij het onderhavige wetsontwerp 16 947, p. 37, 38) en van de Staatscommissie voor de Nederlandse burgerlijke wetgeving (Bijlage III bij wetsontwerp 16 947, p. 46; zie verder De Groot, o.c. (noot 3), p. 72, 73; men vergelijke voorts de weergave van het debat over het preadvies van De Groot, gepubliceerd als cahier nr 26 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, Deventer 1978, waar Jessurun d'Oliveira (p. 38, 39), Brunner (p. 43) en De Groot (p. 47, 48) n.a.v. de regeling van art. 3 (voor-) ontwerp opmerkingen over de bipatridie maken.

6. Met name de in noot 1 genoemde landen.

7. Vgl. Brunner, t.a.p. (noot 5), p. 43.

8. Verwezen zij met name naar de pag. 87 en 88.

van tenminste één ouder het Nederlandschap verwerft/behoudt.⁹

De overgangsregeling onder de loep

In het kader van de bespreking van art. 3 ontwerp dient ook art. III van de overgangsbepalingen te worden bekeken. Het eerste lid van dat artikel maakt duidelijk, dat art. 3 van het wetsontwerp ('Nederlander is het kind waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of de moeder Nederlander is, alsmede het kind van een Nederlander die voordien is overleden.') geen terugwerkende kracht heeft. In het tweede lid wordt een bepaalde groep personen vervolgens echter een optierecht op het Nederlandschap geboden: 'Het niet-Nederlandse kind van een vrouw die Nederlander is of – indien zij is overleden – ten tijde van het overlijden Nederlander was, verkrijgt, indien het op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt en niet gehuwd of gehuwd geweest is, het Nederlandschap door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring. Voor hen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt moet de verklaring worden afgelegd door de moeder of – indien deze is overleden – door de wettelijke vertegenwoordiger. Deze verklaringen moeten worden afgelegd binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet'.

De toelichting op dit artikel deelt mee, dat aan het geven van een optierecht aan deze groep kinderen de voorkeur is gegeven boven toekenning van het Nederlandschap rechtswege, zulks in navolging van de Bondsrepubliek Duitsland en de Scandinavische landen. Het is spijtig, dat de toelichting nauwelijks motiveert, *waarom* het ene boven het andere de voorkeur verdient. De toelichting zegt slechts: 'Betrokkenen kunnen nu zelf beslissen wat zij willen. Voor een ruime bekendmaking zal worden gezorgd.' Erg overtuigend is deze motivering niet. Bij van rechtswege toekennen van het Nederlandschap aan de betreffende kinderen zouden deze – voorzover ze momenteel een andere nationaliteit bezitten – bipatride worden, daar – naar ik ten stelligste meen – geen land ter wereld een burger zijn nationaliteit ontnemt, wanneer deze zonder daartoe ook maar iets te hebben gedaan – automatisch – een andere nationaliteit verwerft. En dit hebben van meerdere nationaliteiten is voor de betrokkenen meestal heel plezierig; en voor zover een individu geen direct voordeel van zijn bipatridie heeft, geldt voor hem in beginsel zeker de spreuk: baat het niet, schaadt het niet. Bovendien zouden de weinigen, die het hebben van het Nederlandschap als onaangenaam ervaren, gebruik kunnen maken van de voorgestelde soepele afstandsmogelijkheid van art. 15 ontwerp. Nu echter in art. III in plaats van een automatische verlening van het Nederlandschap een optierecht wordt voorgesteld, zal de situatie er voor de betrokkenen wellicht anders uitzien. Door zo'n optierecht te gebruiken, bestaat er een kans, dat de betrokkene de nationaliteit, die hij tot dan toe had (in de regel de nationaliteit van de vader) verliest. Of een dergelijk verlies intreedt, hangt af van de wetgeving van het land waarvan de betrokkene op dat moment burger is. Krachtens het nationaliteitsrecht van zeer vele landen is het weliswaar zo, dat een minderjarige zijn staatsburgerschap niet verliest, wanneer hij door naturalisatie of door gebruikmaking van een optierecht een andere nationaliteit verwerft. Maar niet overal is dat zo: een illustratie van het tegendeel vormt art. 16,

lid 1 sub d van het onderhavige wetsontwerp, volgens welke een Nederlandse minderjarige die van een optierecht op een vreemde nationaliteit gebruik zou maken, onder omstandigheden zijn Nederlandschap zou kwijtraken.¹⁰ Iemand die gebruik maakt van het door art. III geboden optierecht zal dus terdege moeten nagaan, of hij door het gebruik van de optie de nationaliteit die hij op dat moment heeft, verliest of behoudt en zal in geval van verlies moeten overwegen, of dit voor hem opweegt tegen de verwerving van het Nederlandschap: een soms moeilijk dilemma! Op het eventuele verlies van de huidige nationaliteit bij gebruikmaking van het optierecht zal trouwens in publicaties die 'het publiek' op de hoogte stellen van het bestaan van zo'n optierecht ex art. III uitdrukkelijk moeten worden geattendeerd.

De bovenstaande overwegingen moeten niet worden gezien als een pleidooi tegen het voorgestelde optierecht en voor automatische toekenning van het Nederlandschap aan de betreffende groep kinderen. De strekking van de opmerkingen was slechts te laten zien, dat de toelichting op dit punt ietwat te summier is. Datgene wat in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd is, dat men voor de optieprocedure heeft gekozen, omdat men niemand tegen zijn wil het Nederlandschap wil opdringen. Dat argument kan de gemaakte keuze m.i. echter niet dragen, omdat het automatisch verwerven van het Nederlandschap voor niemand echt nadelig is, daar de nationaliteit die de betrokkene tot dan toe heeft, niet wordt verloren en van het verworven Nederlandschap desnoods weer via het bepaalde in art. 15 ontwerp afstand kan worden gedaan.

Maar de regering heeft wellicht nog een andere reden om aan een optierecht de voorkeur te geven boven een automatische verlening van het Nederlandschap. Die reden zal vermoedelijk de wil zijn bipatridie zoveel mogelijk te vermijden. Want al moge de bipatridie voor individuen in de regel aangenaam zijn, staten zijn op dit verschijnsel minder gesteld. Mocht evenwel de bestrijding van bipatridie de gedachte zijn, die mede achter de regeling van art. III zit, dan dient die gedachte ook te worden uitgesproken, zodat kan worden overwogen, of de wens bipatridie te voorkomen voldoende belangrijk is om vele personen voor het voor hen moeilijke dilemma te plaatsen, of ze hun huidige nationaliteit willen behouden of toch liever in plaats daarvan het Nederlandschap willen verwerven.

Voor het geval ons parlement evenals de regering de voorgestelde optieprocedure boven een automatische toekenning van het Nederlandschap verkiest, wil ik over de voorgestelde regeling nog enkele detailopmerkingen maken. Het ligt voor de hand, dat niet elke buitenlander die een Nederlandse moeder heeft of had een optierecht op het Nederlandschap wordt geboden. Een zeventigjarige, wiens moeder Nederlandse was, dient geen optierecht op het Nederlanderschap te worden gegeven. Indien hij – door zijn moe-

9. Dit geldt vooral voor de artt. 4, 5, 11 en 16 ontwerp. Vgl. *De Groot*, o.c. (noot 3), p. 92-94.

10. Een goede illustratie van de onderhavige problematiek biedt voorts art. 25 sub 1 *Loi sur la nationalité Luxembourgeoise*: 'Perd la qualité de Luxembourgeois: 1° celui qui, à partir de l'âge de dix-huit ans révolus, acquiert volontairement une nationalité étrangère; ...'. Door het optierecht ex art. III ontwerp te gebruiken zal een nog niet 18-jarige Luxemburger bipatride worden; is hij reeds 18 jaar of ouder en gebruikt hij de optie op het Nederlanderschap, dan verliest hij zijn status als Luxemburger en wordt uitsluitend Nederlander.

der – zo nauwe banden met ons Koninkrijk had dat bezit van het Nederlanderschap gerechtvaardigd zou zijn, dan zou hij zich hier ten lande hebben kunnen vestigen en na verloop van tijd naturalisatie tot Nederlander hebben kunnen vragen. Nu hij zulks niet heeft gedaan, is het minder zinvol hem een optie op het Nederlanderschap in de schoot te werpen. Het hebben van een Nederlandse moeder is uitsluitend een zó relevante indicatie voor banden met ons land, dat bezit van het Nederlanderschap op zijn plaats is, indien de betreffende personen nog relatief jong zijn. Maar waar dient de grens komen te liggen tussen degenen, die een optierecht op het Nederlanderschap krijgen en hen, aan wie dit wordt onthouden? Elke grens is enigszins arbitrair. Het ontwerp legt haar in beginsel bij de 21ste verjaardag: een zeer verdedigbaar criterium. Waarom wordt echter aan degenen, die gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest, het optierecht onthouden? Uitsluitend daar zij krachtens de Nederlandse wet meerderjarig zijn? Erg sterk zou een dergelijk argument niet zijn, temeer nu nog onzeker is, of het onderhavige wetsontwerp eerder in werking treedt dan wetsontwerp nr 15 417 ter verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Indien het laatstgenoemde wetsontwerp het eerst de eindstreep haalt, zouden we de eigenaardige situatie krijgen, dat na in werking treding van de nieuwe nationaliteitswet alle – dan meerderjarige – 18 tot 21-jarige kinderen van een Nederlandse moeder een optierecht op het Nederlanderschap krijgen, tenzij ze gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest. De zin van zo'n negatieve uitzonderingspositie van (ex)gehuwden ontgaat mij absoluut.

Een volgend vraagteken bij de overgangsbepaling van art. III betreft de regeling van de vertegenwoordiging van een nog niet 18-jarig kind bij het afleggen van de verklaring Nederlander te willen worden: in dat geval kan de (Nederlandse) moeder of – indien zij is overleden – de wettelijke vertegenwoordiger de verklaring namens de minderjarige afleggen. Op het eerste gezicht lijkt het bijzonder redelijk, dat de Nederlandse moeder haar kind bij het afleggen van de optieverklaring vertegenwoordigt; zij is het immers ook op grond van wier Nederlanderschap het optierecht aanwezig is. Maar kunnen door deze regeling geen grote narigheden ontstaan, als door de gebruikmaking van het optierecht de nationaliteit, die het kind tot dan toe had (in de regel de nationaliteit van de vader), zou worden verloren? Het is zondermeer voorstelbaar, dat de vader van het kind daarover niet enthousiast zou zijn en *derhalve* tegen gebruikmaking van het optierecht op het Nederlanderschap is. De voorgestelde regeling geeft de vader echter kennelijk geen inspraakrecht: de moeder kan klaarblijkelijk zelfstandig beslissen, of zij de verklaring bedoeld in art. III lid 2 namens het kind aflegt; de vader kan zulks slechts voorkomen door feitelijke maatregelen te nemen die bepaald in strijd zijn met het beginsel van de gelijkheid van man en vrouw, waaraan dit wetsontwerp nu juist gestalte beoogt te geven. Het ware daarom te overwegen ook de buitenlandse vader bij de eventuele gebruikmaking van het optierecht namens het kind te betrekken. Indien men dit zou overwegen, kan de vertegenwoordigingsregeling uit de overgangsbepalingen, die deel uitmaken van het Westduitse Reichs- und Staatsangehörigkeitsänderungsgesetz 1974 (BGBl. I 1974, 3714) (dat in West-Duitsland een aan art. 3 ontwerp gelijke regeling invoerde en eveneens als overgangsregeling bepaalde groepen kinderen een optierecht gaf) wellicht

inspirerend werken. Bij wijze van voorbeeld citeer ik *derhalve* art. 3 lid 5 van de voornoemde wet:

'Wer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder wer zwar 18 Jahre alt ist, aber wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen die Erklärung nicht selbst abgeben kann, wird bei der Abgabe der Erklärung durch den Inhaber der Sorge für die Person des Kindes vertreten. Die Erklärung kann mit Genehmigung des deutschen Vormundschaftsgericht auch von den nach Satz 1 nicht vertretungsberechtigten Eltern oder einem danach nicht oder nicht allein vertretungsberechtigten Elternteil abgegeben werden. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn das Wohl des Kindes dem Erwerb der Staatsangehörigkeit entgegensteht. Das Recht der Sorge für die Person des Kindes richtet sich nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. In Genehmigungsverfahren darf das Vormundschaftsgericht von einer Anhörung des ausländischen Elternteils absehen, wenn schwerwiegende Gründe zum Wohl des Kindes dies gebieten.'

Bestudering van de overgangsbepalingen van het Westduitse RuStAGandG 1974 werkt ook nog ten aanzien van een ander punt inspirerend. Art. 3, lid 7 van de Duitse overgangsregeling luidt namelijk:

'Wer ohne sein Verschulden ausserstande war, die Erklärungsfrist einzuhalten, kann die Erklärung noch bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Fortfall des Hindernisses abgeben. Als unverschuldetes Hindernis gilt auch der Umstand, dass der Erklärungsberechtigte durch Massnahmen des Aufenthaltsstaates gehindert ist, seinen Aufenthalt in den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verlegen.'

Zou een dergelijke regeling ook niet voor de Nederlandse regeling zinvol zijn? Hoewel onze memorie van toelichting belooft het optierecht voldoende bekendheid te geven, zullen er – zeker in het buitenland – velen zijn die te laat zullen horen een optierecht op het Nederlanderschap te hebben gehad. Moeten deze personen niet onder omstandigheden toch in de gelegenheid worden gesteld hun optierecht alsnog uit te oefenen, mits zij buiten eigen schuld niet van het hebben van het optierecht op de hoogte waren of wegens een andere reden niet in staat waren binnen de daartoe gestelde termijn de betreffende verklaring af te leggen? De wenselijkheid zo'n mogelijkheid te scheppen is des te groter, nu de termijn binnen welke de optieverklaring moet worden afgelegd, bijzonder kort is: binnen één jaar moet de optie zijn uitgebracht. De Duitse wet kende een optietermijn van drie jaren (art. 3 lid 6), maar de Duitse wetgever meende dat desondanks nog een mogelijkheid moest worden geschapen om onder bepaalde voorwaarden nog later te opteren.

Nederlander door erkenning, legitimatie of adoptie

Na deze overwegingen n.a.v. de overgangsregeling m.b.t. art. 3 keren we weer terug naar de voorgestelde artikelen ten aanzien van de verwerving van het Nederlanderschap door geboorte. In de artt. 4 en 5 worden regels gegeven over de verwerving van het Nederlanderschap door erkenning, legitimatie en adoptie. De inhoud van die artikelen sluit logisch aan bij het voorgestelde art. 3. Volgens de ontworpen artikelen kunnen slechts *minderjarige* personen door erkenning, legitimatie of adoptie het Nederlanderschap verwerven. Herinnerd zij daarom aan de opmerking van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, die van mening was, dat – ten einde te voldoen aan de eisen van het Verdrag van New York van 1961 ter beperking der staatloosheid – als aanvulling op de nu voorgestelde regeling een optierecht voor meerderjari-

ge erkende, gelegitimeerde of geadopteerde personen zou moeten worden gecreëerd, indien deze anders staatloos zouden blijven.¹¹ De memorie van toelichting op de artt. 4 en 5 gaat op deze suggestie van de genoemde commissie niet in.

De positie van potentieel staatloze kinderen

Tevergeefs zoekt men in het ontwerp een bepaling krachtens welke een op Nederlands grondgebied geboren kind Nederlander is, indien het anders staatloos zou zijn. Een dergelijke regeling was wel in art. 6, lid 1 van het voorontwerp opgenomen. Art. 6 van het nu ingediende ontwerp bepaalt slechts dat

'Degene die in Nederland, onderscheidelijk de Nederlandse Antillen, als staatloze is geboren, aldaar tenminste drie jaren woonplaats of werkelijk verblijf heeft en de leeftijd van 25 jaren nog niet heeft bereikt, verkrijgt, indien hij geen andere nationaliteit heeft verworven, het Nederlanderschap door het afleggen van een daartoe strekkende verklaring. Voor een minderjarige moet de verklaring worden afgelegd door zijn wettelijke vertegenwoordiger.'

De voorgestelde regeling roept uiteraard de vraag op, waarom aan zo'n persoon niet zoals in het voorontwerp direct het Nederlanderschap wordt toegekend. In de memorie van toelichting (p. 3) wordt deze vraag uitdrukkelijk onder ogen gezien. De toelichting zegt, dat zo'n regeling het voordeel zou hebben,

'dat de staatloosheid onafhankelijk van een verzoek van de betrokkene en zonder andere voorwaarden wordt weggenomen of, beter gezegd, niet kan intreden. Hier tegenover staat dat de nationaliteit van het land van geboorte in dat geval ook wordt verworven door personen die reeds spoedig na de geboorte dat land verlaten en er nimmer terugkeren. Deze consequentie is moeilijk in overeenstemming te brengen met de in Nederland prevalerende opvatting, dat het bezit van het Nederlanderschap uitdrukking geeft aan een reële band met Nederland of de Nederlandse Antillen. Bovendien geldt als bezwaar dat toekenning van het Nederlanderschap door geboorte op Nederlands grondgebied de toepassing van de vreemdelingenwetgeving zou bemoeilijken. Aan de gezinsleden van een Nederlands kind kan immers het verblijf in Nederland moeilijk worden ontzegd.'

Het komt me voor, dat deze motivering niet geheel sluitend is. Indien de betrokken personen kort na de geboorte van het kind Nederland de rug toekeren om nimmer terug te keren, is toekenning van het Nederlanderschap inderdaad een farce. Maar zo heel erg is dit niet, daar de Nederlandse staat van zulke 'auf Nimmerwiedersehen' vertrokken burgers weinig last heeft. Slechts een theoreticus (zoals ik) zal – wellicht – verzuchten, dat het toch jammer is, dat het bezit van de Nederlandse nationaliteit in zo'n geval geen uitdrukking geeft aan een reële band met Nederland of de Nederlandse Antillen. Ook het bezwaar, dat toekenning van het Nederlanderschap door geboorte op Nederlands grondgebied de toepassing van de Vreemdelingenwet zou bemoeilijken, mag m.i. geen rol spelen. De strekking van het Verdrag van New York tot beperking der staatloosheid, waarop de memorie van toelichting op art. 6 zich uitdrukkelijk beroept, is nu juist o.a. dat door toekenning van een nationaliteit aan potentieel staatloze kinderen voorkomen wordt, dat deze staatloze personen (en hun naaste familieleden?) het risico lopen, dat overal ter wereld vreemdelingenwetten op hen worden toegepast en ze overal kunnen worden uitgezet. De opstellers van het ont-

werp schijnen te vrezen, dat een bepaling zoals voorgesteld wordt in het verdrag van New York misbruik zou uitlokken. Is men bang, dat allerlei staatlozen hun uiterste best zullen doen om te bewerkstelligen, dat hun kinderen in Nederland worden geboren, opdat zij als ouders van een Nederlands kind ook zelf van een verblijfsvergunning in Nederland verzekerd zijn? De verwachting dat een stormloop naar Nederland (of Nederlandse zeeschepen en luchtvaartuigen) zou ontstaan van vrouwen die zwanger zijn van een potentieel staatloos kind, lijkt me niet gerechtvaardigd. Temeer niet nu die vrouwen niet perse hun toevlucht in Nederland zouden hoeven te zoeken, daar ook vele andere landen de door het Verdrag van New York aanbevolen regeling in hun wetgeving hebben opgenomen.¹² Het is jammer, dat de toelichting op art. 6 Ontwerp niet is ingegaan op de interessante opmerking, die de adviescommissie inzake volkenrechtelijke vraagstukken heeft gemaakt over de vraag of het wenselijk is aan op Nederlands grondgebied geboren staatlozen op het ogenblik van de geboorte direct het Nederlanderschap te verlenen. De adviescommissie wijst er op^{12a}, dat een dergelijke regeling door velen onder de in Nederland woonachtige Molukse bevolking niet wordt gewenst. Een redelijk grote groep Molukkers is staatloos, zodat een dergelijke regeling op hun nakomelingen van toepassing zou zijn. Vele Molukkers wensen echter dat hun kinderen geen Nederlander worden. Moet men met deze wens van de Molukse gemeenschap rekening houden? Ik wil geen antwoord op deze vraag suggeren, doch slechts wijzen op het feit dat een bevestigend antwoord op deze vraag het sterkste argument voor de aanvaarding van het voorgestelde art. 6 is. Indien men de betreffende vraag ontkennend beantwoordt, verdient het m.i. aanbeveling de tekst van art. 6 ontwerp weer te vervangen door die van art. 6 lid 1 voorontwerp: 'Nederlander door geboorte op het grondgebied van het Koninkrijk is het kind dat anders staatloos zou zijn'.

Verkrijging van het Nederlanderschap door naturalisatie

De algemene naturalisatieregels

Art. 7 Ontwerp bepaalt, dat een buitenlander tot Nederlander kan worden genaturaliseerd, wanneer hij is ingeburgerd.¹³ De eisen, waaraan iemand dient te voldoen, wil hij voor naturalisatie in aanmerking komen, worden nader uitgewerkt in de artt. 8 en 9. In beginsel moet de betrokkene meerderjarig zijn, tegen zijn verblijf voor onbepaalde tijd in ons Koninkrijk dient geen bezwaar te bestaan, terwijl hij bovendien tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in ons land moet hebben gewoond, met dien verstande dat de termijn van vijf jaren wordt vervangen door een termijn van twee jaren voor degenen, die in totaal tenminste tien jaren in Nederland of de Nederlandse Antillen hebben gewoond. Een naturalisatie vindt boven-

11. Deze opmerking is te vinden in Bijlage I van het onderhavige wetsontwerp 16 947, p. 26.

12. O.a. Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Joegoslavië.

12a. Zie Bijlage I van wetsontwerp 16 947, p. 27.

13. Van verschillende kanten is er trouwens op gewezen, dat deze inburgerings eis bijna te vaag is om serieus te kunnen worden gehanteerd. Men vergelijke vooral *Jessurun d'Oliveira*, NJB 1977, 589 e.v. en de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Bijlage I bij wetsontwerp 16 947, p. 28-30.

dien niet plaats wanneer op grond van het gedrag van de betrokkene ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid, of de veiligheid van het Koninkrijk. Voorts wordt naturalisatie geweigerd, indien een verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen, dan wel bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd (dit laatste zal in de regel het geval zijn wanneer de betrokkene een vluchteling is). Interessant is met name de eis, dat er geen bezwaar dient te bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in ons land van de verzoeker. In het voorontwerp was deze eis nog anders geformuleerd: voor naturalisatie zouden slechts in aanmerking komen degenen, 'aan wie het krachtens de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse bepalingen op toelating en uitzetting van vreemdelingen, is toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen te verblijven.' Deze in het voorontwerp gehanteerde formule bracht met zich mee, dat in beginsel slechts houders van een vestigingsvergunning in aanmerking zouden komen voor naturalisatie.¹⁴ Deze sterke koppeling van de naturalisatie aan de Vreemdelingenwet werd van verschillende kanten becritiseerd.¹⁵ Waarschijnlijk derhalve heeft art. 8 lid 1 sub b nu een andere formulering: het is niet meer nodig dat de candidaat-Nederlander al een vestigingsvergunning voor Nederland heeft; voldoende is dat tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland geen bezwaar bestaat. Deze herformulering is met name van belang voor degenen, van wie niet wordt geëist, dat zij reeds vijf jaren in Nederland hebben gewoond om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Oud-Nederlanders en buitenlanders, die reeds tenminste drie jaren gehuwd zijn met iemand die het Nederlandschap bezit, behoeven volgens art. 8 lid 2 Ontwerp namelijk niet te voldoen aan de eis tenminste vijf jaren in Nederland te wonen. Mits zij aan de overige eisen voldoen is hun naturalisatie mogelijk. Zou nu t.a.v. bijvoorbeeld Oud-Nederlanders weliswaar niet de vijfjarige woonplaatseis gesteld worden, maar wel de eis dat krachtens de Vreemdelingenwet verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland is toegestaan, dan wordt impliciet toch nog een verblijfseis gesteld, daar men in de regel slechts voor onbepaalde tijd in Nederland mag verblijven, indien men een vestigingsvergunning heeft en zo'n vestigingsvergunning wordt in beginsel slechts na vijfjarig verblijf in Nederland afgegeven. Thans is van een uitdrukkelijke koppeling van de naturalisatievoorwaarden aan de Vreemdelingenwet geen sprake; een zekere samenhang tussen Vreemdelingenwet en naturalisatieeisen kan echter worden gconstateerd. In het kader van de eis, dat geen bezwaar mag bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland van degene die de naturalisatie verzoekt, zullen de gronden waarop normaliter een vestigingsvergunning mag worden geweigerd immers zeker een rol spelen (zie art. 13 Vreemdelingenwet). Van belang zal zijn, of redelijkerwijs is gewaarborgd, dat de betrokkene duurzaam zal kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan (art. 13 lid 3 sub a Vw), terwijl tevens zal moeten worden nagegaan of hij ernstig inbreuk heeft gemaakt op de openbare rust of de openbare orde, dan wel een ernstig gevaar vormt voor de nationale veiligheid (art. 13 lid 3 sub b Vw).

Niet geheel duidelijk is trouwens, of in de visie van de opstellers van het wetsontwerp oud-Nederlanders en echtgenoten van Nederlanders (na driejarig huwelijk) ook naturalisatie kunnen aanvragen *zonder woonplaats* of feitelijk verblijf in Nederland te hebben. Een vestigingsvergunning hebben zij in elk geval niet nodig, maar kennelijk wel een verblijfsvergunning; dit laatste kan worden geconcludeerd uit de volgende passage uit de memorie van toelichting: (p. 12):

'Volgens de ontworpen bepaling komen niet alleen houders van een vergunning tot vestiging voor naturalisatie in aanmerking, doch ook houders van een vergunning tot verblijf voor zover die niet is afgegeven voor een specifiek doel, zoals familiebezoek of het volgen van een bepaalde studie. Het ontbreken van een verblijfsvergunning zal als regel duiden op bezwaar tegen langdurig verblijf.'

Kan echter ook iemand, die weliswaar een verblijfsvergunning heeft bemachtigd, doch deze niet gebruikt, worden genaturaliseerd? Het antwoord op deze vraag is onzeker. Als argument voor een bevestigend antwoord op deze vraag kan worden gewezen op het feit, dat de ontheffing van art. 8 lid 2 kennelijk betrekking heeft op de gehele verblijfseis van art. 8 lid 1 sub c en niet slechts op de in die bepaling genoemde termijnen. Op dit punt verschilt het wetsontwerp duidelijk van het voorontwerp. Art. 9 van het voorontwerp schakelde slechts in bepaalde gevallen de vereiste *termijnen* uit, doch tastte niet de verblijfseis zelf aan. Is deze afwijking van het wetsontwerp t.o.v. het voorontwerp bewust aangebracht? Maar waarom staat dan in de toelichting (p. 13): 'In het tweede lid van artikel 8 is voorgesteld te bepalen dat de in het eerste lid, onder c, genoemde *termijn* van vijf jaren niet geldt voor personen...'? Is de term 'termijn' hier bij wijze van vergissing gebruikt, of dient art. 8 lid 2 inderdaad te worden gelezen als 'De in het eerste lid, onder c gestelde termijnen gelden niet...'? Indien dit laatste het geval is, verdient het aanbeveling zulks uitdrukkelijk in de wettekst tot uiting te laten komen.

In dit verband moet nog op een duidelijke vergissing in de toelichting op art. 9 Ontwerp (p. 14) worden gewezen. Betoogd wordt daar het volgende:

'Indien de vreemdeling minderjarig is of niet als ingeburgerd kan worden beschouwd in de Nederlandse of Nederlands-Antilliaanse samenleving, of indien zijn verblijf in het Koninkrijk niet voor onbepaalde tijd is aanvaard krachtens de vreemdelingenwetgeving, of indien hij niet gedurende de vereiste termijn woonplaats heeft gehad in het Koninkrijk (tenzij het een geval betreft als bedoeld in art. 8, tweede lid), moet het verzoek (tot naturalisatie, dG) worden afgewezen.'

Deze zin is vrijwel letterlijk overgenomen uit de toelichting op art. 10 voorontwerp. Wegens het feit dat het conform het nu gepresenteerde ontwerp echter — anders dan in het voorontwerp — niet nodig is, dat de verzoeker krachtens de vreemdelingenwetgeving voor onbepaalde tijd in Nederland mag verblijven, is de door mij gecursiveerde passage onjuist. Zij dient te worden gelezen als: 'indien tegen zijn verblijf voor onbepaalde tijd in het Koninkrijk bezwaar bestaat.' In art. 9 lid 2 Ontwerp wordt bepaald, dat naturalisatie onder omstandigheden niet kan worden geweigerd op

14. Daar het in beginsel slechts aan houders van een vestigingsvergunning is toegestaan om voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven; men leze de artt. 10, 13, 14 Vreemdelingenwet en art. 47 Vreemdelingenbesluit.

15. *De Groot*, o.c. (noot 3), p. 82 noot 30; *Swart*, *Debat over preadvies van De Groot* (o.c., noot 5), p. 42.

grond van op het gedrag van verzoeker gebaseerde vermoedens, dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden, de volksgezondheid of de veiligheid van het Koninkrijk, indien de verzoeker vroeger Nederlander is geweest, maar het Nederlanderschap gedurende zijn minderjarigheid heeft verloren. De bedoelde ernstige vermoedens, dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde etc., mogen in zo'n geval uitsluitend worden aangenomen, indien de verzoeker binnen een periode van 10 jaren *voorafgaande aan het verzoek* is veroordeeld tot een gevangenisstraf van tenminste 5 jaren wegens een ander strafbaar feit. Het is eigenaardig, dat in dit voorstel wordt gesproken over '10 jaren voorafgaande aan het verzoek'. Hoe is de situatie, indien de veroordeling plaats heeft tussen indiening van het verzoek en de beslissing over dit verzoek? Kan de naturalisatie dan niet worden geweigerd? De Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving heeft naar aanleiding van het voorontwerp m.b.t. art. 10 lid 2 al gesuggereerd¹⁶, dat het wellicht aanbeveling verdient de gewraakte passage te laten luiden: '10 jaren voorafgaande aan de beslissing over het verzoek.' Het is jammer dat de memorie van toelichting niet aangeeft, waarom deze suggestie van de staatscommissie niet is overgenomen.

De positie van de buitenlandse echtgenoot van een Nederlander

Bij deze bespreking van de verlening van het Nederlanderschap door naturalisatie moet nog worden stilgestaan bij de nationaliteitsrechtelijke positie van vreemdelingen, die met Nederlanders zijn gehuwd. In het voorontwerp (art. 16) werd aan een met een Nederlander gehuwde buitenlander een optierecht op het Nederlanderschap gegeven. Deze kon ten overstaan van de bevoegde autoriteiten een verklaring afleggen dat hij Nederlander wenste te worden. Door deze verklaring zou het Nederlanderschap nog niet worden verworven. Dit zou pas het geval zijn, als de verklaring door de minister van justitie zou worden bekrachtigd. Deze bekrachtiging zou in een aantal gevallen kunnen worden geweigerd. De opstellers van het voorontwerp vreesden, dat het geboden optierecht allerlei huwelijken zou uitlokken, die slechts voor de schijn zouden zijn gesloten om een buitenlander de mogelijkheid te geven op gemakkelijke wijze Nederlander te worden. Om dergelijke schijnhuwelijken tegen te gaan werd derhalve in art. 18 lid 3 van het voorontwerp bepaald, dat iemand die via zijn huwelijk met een Nederlander door de procedure van art. 16 de Nederlandse nationaliteit had verworven, dit Nederlanderschap weer verloor, indien het huwelijk binnen drie jaar na de huwelijksluiting anders dan door de dood eindigde. Hetzelfde zou het geval zijn als het huwelijk binnen de genoemde termijn zou worden nietig verklaard of als scheiding van tafel en bed zou worden uitgesproken. Vooral deze tegen schijnhuwelijken gerichte verliesbepaling van art. 18 lid 3 werd van diverse zijde op kennelijk overtuigende wijze aangevallen¹⁷, want het nu gepresenteerde wetsontwerp stelt geen optierecht meer voor en kent derhalve ook geen verliesbepaling à la art. 18 lid 3 voorontwerp. Pas nadat een huwelijk met een Nederlander drie jaar heeft geduurd, kan de buitenlandse echtspartner genaturaliseerd worden. Door deze termijn van drie jaar zullen schijnhuwelijken ter verkrijging van het Nederlanderschap weliswaar niet onmogelijk, maar toch minder aantrekkelijk worden.

De voorgestelde regeling lost het probleem van internationale schijnhuwelijken echter niet in zijn geheel op. De reden waarom soms via schijnhuwelijken wordt geprobeerd het Nederlanderschap te bemachtigen, is immers niet het gewenste 'ideële' bezit van onze nationaliteit, maar in de allereerste plaats het feit dat men als Nederlander het recht heeft in Nederland woonachtig te zijn, zodat men niet kan worden uitgezet. De voorgestelde regeling maakt nu de verkrijging van het Nederlanderschap door een huwelijk te sluiten moeilijker, maar verschuift daardoor het zwaartepunt van het probleem van de schijnhuwelijken naar het vreemdelingenrecht. Indien een Nederlander een buitenlander huwt, zal immers op de één of andere wijze moeten worden gegarandeerd, dat de echtgenoten kunnen samenwonen. Traditioneel is deze mogelijkheid ingeval van een huwelijk van een Nederlander met een buitenlandse vrouw dusdanig verzekerd, dat de buitenlandse vrouw voor de Nederlandse nationaliteit kan opteren en na de uitgebrachte optie als Nederlandse het recht heeft evenals haar Nederlandse echtgenoot in Nederland te wonen. Deze garantie komt te vervallen, wanneer het onderhavige wetsontwerp in de huidige versie wet wordt. De buitenlandse echtgenote van een Nederlander komt dan in dezelfde positie te verkeren, waarin nu al de buitenlandse echtgenoot van een Nederlandse vrouw verkeert: op grond van het vreemdelingenrecht moet hem verblijf in Nederland zijn toegestaan. Dit recht heeft hij bepaald niet onder alle omstandigheden. Volgens art. 47 Vreemdelingenbesluit heeft de buitenlandse echtgenoot van een Nederlandse het recht voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven, indien hij reeds tenminste één jaar als zodanig in Nederland woonachtig is terwijl hij in het bezit van een verblijfsvergunning is, of op het ogenblik van het huwelijk al een vestigingsvergunning had. Indien de buitenlandse echtgenoot een verblijfsvergunning wordt geweigerd, zal hij enkel door zijn huwelijk dus geen verblijfstitel ontvangen. Wel speelt het feit dat een vreemdeling gehuwd is met een Nederlander een belangrijke rol bij de vraag, of een verblijfsvergunning voor ons land wordt gegeven. In dit verband wil ik J. W. Rekers, Gids Vreemdelingenrecht¹⁸ aan het woord laten:

'Sedert begin 1976 geldt als beleidslijn dat vreemdelingen die gehuwd zijn met een Nederlander als regel voor verblijfsaanvaarding in aanmerking komen. Uiteraard geldt dit niet wanneer aannemelijk is dat het huwelijk is gesloten met het kennelijke doel om langs die weg een basis te scheppen voor duurzaam verblijf in Nederland. Het beleid is er dan ook op gericht om in beginsel geen vergunning tot verblijf te verlenen, wanneer het huwelijk is aangegaan op een tijdstip waarop het de betrokken vreemdeling bekend was dat tegen zijn duurzaam verblijf in Nederland bezwaren bestaan.

Van de regel dat vreemdelingen, die gehuwd zijn met een Nederlander als regel voor duurzaam verblijf hier te lande in aanmerking komen, zijn uitgezonderd die vreemdelingen, die veroordeeld zijn wegens een ernstig misdrijf, zoals een geweldsdelict, zedenmisdrijf of handel in verdo-

16. Zie Bijlage III bij wetsontwerp 16 947, p. 47.

17. *Jessurun d'Oliveira*, NJB 1977, 594-597; *De Groot*, o.c. (noot 3), p. 76-81, 94, waarover *Jessurun d'Oliveira*, in *Debat over preadvies van De Groot* (o.c., noot 5), p. 40; *De Groot*, in *Debat*, p. 45-47; Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken, Bijlage I bij wetsontwerp 16 947, p. 31; Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht, Bijlage II bij wetsontwerp 16 947, p. 42.

18. Losbladige uitgave van Kluwer, Deel I, nr C II, 54b (p. 86).

vende middelen, dan wel die vreemdelingen die bij herhaling wegens misdrijf zijn veroordeeld.

Uiteraard zal elk geval op zijn eigen merites worden beoordeeld. Daarbij spelen allerlei factoren een rol, onder meer of en in hoeverre het voor de Nederlandse vrouw bezwaarlijk geacht mag worden haar echtgenoot naar het buitenland te volgen en voorts of zij ook in dat land zal worden toegelaten.'

Uit dit citaat moge zijn duidelijk geworden, dat het voor een met een Nederlandse vrouw gehuwde buitenlander bepaald niet steeds mogelijk zal zijn in Nederland met zijn echtgenote samen te leven. Door het optierecht van art. 8 van de huidige Wet op het Nederlanderschap is de situatie voor een met een Nederlander gehuwde buitenlandse vrouw nu nog anders; na ongewijzigd inwerkingtreden van het nu ingediende wetsontwerp, zal het ook voor haar onzeker worden, of zij in Nederland met haar man kan leven.

Men kan zich afvragen, of dit zo'n wenselijke ontwikkeling is.¹⁹ Enerzijds is het begrijpelijk, dat men ook m.b.t. buitenlandse echtgenoten van Nederlanders een verblijfsvergunning eist om te voorkomen dat door een huwelijk met een Nederlander te sluiten de vreemdelingenwet wordt ontdoken. Anderzijds kan men zich echter afvragen, of het niet toelaten tot Nederland van een met een Nederlands burger gehuwd buitenlander wel te rijmen is met bijv. art. 23 lid 2 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York, 19 december 1966): 'Het recht van mannen en vrouwen van huwbare leeftijd een huwelijk aan te gaan en een gezin te stichten wordt erkend.' Dit recht een huwelijk te sluiten heeft m.i. niet slechts betrekking op de formele huwelijks-ceremonie, maar impliceert met name ook het recht samen te leven, daar samenleven de essentie van een huwelijk is. Echtgenoten moeten de mogelijkheid hebben ergens ter wereld te kunnen samenleven.

Of, en — zo ja — in hoeverre de Vreemdelingenwet mag worden toegepast op echtgenoten van Nederlandse burgers is een vraag die onder ogen moet worden gezien, indien het onderhavige wetsontwerp wordt ingevoerd zonder dat daarin een optierecht op het Nederlanderschap voor echtgenoten van Nederlanders is verwerkt. Het is op zijn minst op zijn plaats, dat dan een verblijfsrecht van de buitenlandse echtgenoot in Nederland in beginsel in de Vreemdelingenwetgeving wordt gegarandeerd. In de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit zou moeten worden aangegeven, dat hij in beginsel recht op een verblijfsvergunning heeft. Indien men op dit recht uitzonderingen wil maken, dienen deze uitzonderingen uitdrukkelijk te worden aangegeven.

Verlies van het Nederlanderschap

Bij de bepalingen betreffende het verlies van het Nederlanderschap trekt met name de bepaling de aandacht, dat het Nederlanderschap wordt verloren, wanneer iemand na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van 10 jaren woonplaats buiten het Koninkrijk heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit, anders dan in dienstverband met Nederland, of de Nederlandse Antillen, of als echtgenoot van een persoon met een zodanig dienstverband (art. 15 sub c Ontwerp). De nu voorgestelde regeling is veel redelijker dan de oorspronkelijk in het voorontwerp voorgestel-

de bepaling. Art. 18 lid 1 sub c van dat voorontwerp stelde voor te bepalen:

'Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren: c. wanneer de betrokkene na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van vijf jaren woonplaats buiten het Koninkrijk heeft, anders dan in een dienstverband met een van de landen van het Koninkrijk of als echtgenoot van een persoon met een zodanig dienstverband. Indien de betrokkene voor het verstrijken van die termijn aan de in artikel 25 bedoelde autoriteit te kennen geeft dat hij het Nederlanderschap wenst te behouden treedt het verlies in, zodra de betrokkene gedurende een ononderbroken periode van vijftien jaren woonplaats buiten het Koninkrijk heeft.'

De in het voorontwerp voorgestelde bepaling had sommige Nederlanders in grote moeilijkheden kunnen brengen: stel dat iemand, die de nationaliteit heeft van Nederland en Venezuela, achtereenvolgens in diverse EEG-landen woont en werkt; op grond van de bepalingen van het EEG-verdrag kan hem in deze EEG-landen als Nederlander in beginsel geen verblijfsvergunning worden geweigerd. Raakt hij nu zijn Nederlanderschap kwijt, dan kunnen voor hem ernstige moeilijkheden optreden. Wellicht wordt hem als Venezolaan een verblijfstitel geweigerd!

Gelukkig kan zich iets dergelijks bij toepassing van het nu voorgestelde art. 15 sub c niet voordoen. Als iemand op grond van de betreffende bepaling zijn Nederlanderschap kwijtraakt, is hij steeds van een woonrecht in het land van zijn woonplaats verzekerd, daar hij zijn Nederlanderschap slechts kan verliezen, indien hij ook de nationaliteit bezit van het land waar hij woont.

Met betrekking tot de nu voorgestelde tekst van art. 15 sub c Ontwerp kunnen slechts enkele kleine opmerkingen worden gemaakt. Hoe moeten de woorden 'anders dan in een dienstverband met Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen' precies worden begrepen? De toelichting vertelt ons hierover: 'Het gaat hier vooral om diplomatieke en consulaire ambtenaren' (cursivering van mij, dG). Het woordje 'vooral' impliceert, dat ook bij andere personen dan diplomatieke en consulaire ambtenaren sprake kan zijn van een dienstverband met het Koninkrijk in de zin van art. 15 sub c Ontwerp. Welke personen zijn dat echter? Hoe staat het bijvoorbeeld met personen, die in het buitenland in dienst zijn van Nederlandse concerns?²⁰ Bij deze personen is strict genomen geen sprake van een dienstverband met (de rechtspersoon) Koninkrijk der Nederlanden, maar wel is het zo, dat het bestaande dienstverband met een Nederlands concern een overtuigende indicatie vormt voor zó nauwe banden met Nederland, dat verlies van de Nederlandse nationaliteit wegens verblijf in het buitenland niet gerechtvaardigd is. Vallen deze personen onder de bedoelde uitzonderingsclausule? En zou trouwens ook voor personen in dienst van internationale lichamen, waarin Nederland participeert (zoals de EEG, VN, UNESCO enz.), niet een uitzondering moeten worden gemaakt m.b.t. de verliesbepaling van art. 15 sub c Ontwerp? Ook die personen hebben geen dienstver-

19. Hierover Swart, Debat over preadvies van de Groot (o.c., noot 5), p. 40, 41 en De Groot, in Debat, p. 49.

20. Vgl. de opmerking van de Staatscommissie voor de Nederlandse burgerlijke wetgeving, Bijlage III bij wetsontwerp 16 947, p. 48.

band met het Koninkrijk der Nederlanden, maar het is niet onvoorstelbaar dat dergelijke personen nog zeer duidelijke banden met Nederland hebben en het voor Nederland aantrekkelijk is, dat de betreffende personen hun Nederlanderschap behouden. In dit verband wil ik ook herinneren aan het door de Staatscommissie voor de Nederlandse burgerlijke wetgeving gedane voorstel om de onderhavige verliesbepaling aan te vullen met een ontheffingsmogelijkheid, die volgens de commissie als discretionaire bevoegdheid ('Onze Minister kan ...') zou moeten worden geformuleerd. Wellicht zou een dergelijke ontheffingsmogelijkheid uitkomst kunnen bieden in gevallen waarin bij enge interpretatie van de woorden 'dienstverband met Ne-

derland' de Nederlandse nationaliteit zou worden verloren.

Tenslotte

In de inleiding van dit opstel is er al op gewezen, dat dit artikel geen compleet overzicht over alle details van het nieuwe wetsontwerp betreffende de Nederlandse nationaliteit pretendeert te geven. De bedoeling was slechts enkele punten van het ontwerp kritisch te belichten in de hoop daardoor een aanzet tot een discussie over het wetsontwerp te geven. Bespreking van onderwerpen, die bij mij geen acute vragen uitlokten is derhalve nagelaten.

Mr P. van der Burgh

De deelname van de NVU en de Centruumpartij aan de Tweede Kamerverkiezingen

Op 14 april 1981 vond de kandidaatstelling plaats voor de Tweede-Kamerverkiezingen op 26 mei daaraanvolgend. In alle kieskringen werden op die dag bij de hoofdstembureaus kandidatenlijsten ingeleverd onder de naam Nederlandse Volksunie en Centruumpartij. Tegen de beslissingen van de hoofdstembureaus inzake de geldigheid van deze lijsten is alom beroep ingesteld bij gedeputeerde staten.

De conclusies van deze colleges omtrent de beroepen waren geenszins eensluidend, hetwelk de Groninger Commissaris van de Koningin deed verzuchten, dat een nadere gedachtenvorming met name in de vakliteratuur over de wijze van toepassing van de Kieswet wenselijk ware. Aan deze uitnodiging wordt in onderstaand artikel gehoor gegeven, in een poging enig licht te verschaffen na de grote verwarring die als gevolg van de ingestelde beroepen met name in provinciale kringen is opgetreden.

Inleiding

Op 14 april 1981 vond de kandidaatstelling voor de verkiezingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaats. Op die dag werden bij alle hoofdstembureaus in den lande kandidatenlijsten ingeleverd onder de namen Nederlandse Volksunie en Centruumpartij. De deelname van deze partijen aan de verkiezingen stuitte op verzet in een aantal kieskringen hetgeen tot gevolg had, dat hun lijsten door enige hoofdstembureaus ongeldig werden verklaard. Tegen deze beslissingen van deze hoofdstembureaus is in alle provincies op grond van art. H 7 van de Kieswet¹ beroep ingesteld, op welke beroepen beslissingen genomen zijn door de colleges van gedeputeerde staten. Gedeputeerde Staten van Drenthe, Noord-Holland, en Zuid-Holland en de 3e Kamer uit gedeputeerde staten van

Zeeland concludeerden, dat de ingediende kandidatenlijsten terecht ongeldig waren verklaard; de andere colleges kwamen tot de conclusie, dat de NVU en Centruumpartij niet uitgesloten mochten worden van de verkiezingen.

Onderstaand artikel beoogt de verschillende uitspraken te vergelijken en te evalueren, zodat wellicht bij een volgende gelegenheid sprake kan zijn van een grotere consensus terzake.

Daarbij worde vooraf opgemerkt, dat niet de bedoeling is een waardeoordeel te geven over de doelstellingen en werkwijzen van de betrokken politieke groeperingen. Een onderzoek daarnaar is voor wat betreft de NVU reeds door anderen uitgevoerd.²

Noch de NVU, noch de Centruumpartij hebben bij de verkiezingen op 26 mei 1981 een kamerzetel behaald. Het is evenwel de vraag, in hoeverre dit resultaat mede een gevolg is van de uitsluiting van deze partijen in een aantal kieskringen.

1. Art. H 7: 1. Binnen twee dagen na de dag, waarop door het hoofdstembureau over de geldigheid der lijsten en over de handhaven der daarop voorkomende kandidaten, alsmede over de wijze van vermelding is beslist, kan iedere kiezer van die beslissing schriftelijk in beroep komen bij Gedeputeerde Staten; 2. Indien binnen deze termijn geen beroep is ingesteld, doet Onze Commissaris in de provincie hiervan onverwijld telegrafisch mededeling aan de voorzitter van het hoofdstembureau; 3. Indien beroep is ingesteld tegen een beslissing, waarbij het hoofdstembureau een lijst ongeldig heeft verklaard of de naam van een kandidaat heeft geschrapt op grond van een of meer der verzuimen, vermeld in art. H 2, eerste lid, zonder dat het hoofdstembureau te voren overeenkomstig het in dat artikel bepaalde kennis heeft gegeven van het bestaan daarvan aan hem die de lijst heeft ingeleverd, kan deze het verzuim of de verzuimen alsnog ter provinciale griffie herstellen. Het in het derde lid van art. H 2 bepaalde vindt overeenkomstig toepassing; 4. Art. H 2, vierde lid is van overeenkomstige toepassing.

2. Bouw, Van Donselaar en Nelissen 'De Nederlandse Volksunie, portret van een racistische splinterpartij'; Bussum 1981.